



Entidad originadora:	<i>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF</i>
Fecha (dd/mm/aa):	<i>31/10/2025</i>
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>“Por medio de la cual se establece la progresividad para la vinculación de las madres comunitarias, trabajadores(as) de hogares infantiles y madres sustitutas conforme a las disposiciones normativas del artículo 68 de la Ley 2466 de 2025”</i>

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

### Madres Comunitarias:

En 1986, se aprobó el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), con el objetivo de ampliar la cobertura de atención y fomentar una mayor participación comunitaria en el cuidado de niños de las zonas urbanas y rurales más desfavorecidas del país.

La Ley 89 de 1988 estableció, para ese momento, que los aumentos de los aportes parafiscales destinados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se orientarían exclusivamente al desarrollo de este programa, programa que se caracterizaba por otorgar becas a las familias a través del ICBF, permitiendo que estas, *“en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atendieran las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo de los niños de los estratos sociales pobres del país”*.

El Decreto 2019 de 1989, dispuso que *“El funcionamiento y desarrollo del Programa de Hogares de Bienestar sería ejecutado directamente por la comunidad, a través de Asociaciones de Padres de Familia, las cuales administrarían los recursos asignados por el Gobierno y los aportes provenientes de la comunidad”*. Por lo demás, para esa época, se señaló que *“la vinculación de las madres comunitarias así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participaran en el Programa de ‘Hogares de Bienestar’, mediante su trabajo solidario, constituía una contribución voluntaria de los miembros de la comunidad al desarrollo del programa y por consiguiente, dicha vinculación no implicaba relación laboral con las asociaciones, ni con las entidades públicas que participaban en el mismo”*.

Posteriormente, el Decreto 1340 de 1995 *“Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar”*, que derogó el referido Decreto 2019 de 1989, mantuvo –en esencia– el mismo esquema normativo, al señalar que: *“Artículo 4o. La vinculación de las madres comunitarias, así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participen en el Programa de “Hogares de Bienestar”, mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de*



*asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen”.*

Mediante, el Acuerdo 21 de 1996 *“Por el cual se dictan lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar”*, se introdujo el contrato de aporte entre el ICBF y las asociaciones conformadas por los padres de familia de los niños beneficiados con el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, para administrar los recursos asignados por el Gobierno y los provenientes de la comunidad.

Con posterioridad, la Ley 1187 de 2008 *“Por la cual se adiciona un párrafo 2o al artículo 2o de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*, estableció un incremento en el porcentaje de la beca para las madres comunitarias, a partir del 1º de enero de dicho año.

En el año 2012, se expidió la Ley 1607 mediante la cual se creó el *“Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)”* y fijó su destinación específica para *“la financiación de los programas de inversión social orientada prioritariamente a beneficiar a la población usuaria más necesitada, y que estén a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)”*, modificando el mecanismo de financiación de los programas de Bienestar Familiar del ICBF, al pasar de un régimen de parafiscalidad a un régimen económico soportado en el impuesto sobre la renta.

Así, en el artículo 36 de dicha ley se ordenó que durante los años 2013 y 2014 se debía otorgar a las madres comunitarias una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, medida transitoria que permanecería mientras se fijaba una modalidad de vinculación que permitiese su formalización laboral, con la obligación de garantizar un ingreso correspondiente al salario mínimo y con la prohibición de otorgarles la calidad de funcionarias públicas, lo que supone indirectamente que su vinculación debía operar mediante un contrato laboral de carácter privado.

Con fundamento en la citada ley, se expidió el Decreto 289 de 2014 *“Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones”*. En dicha norma, se reglamentó expresamente la vinculación laboral de las madres comunitarias con las entidades encargadas de la administración del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar mediante contrato de trabajo, con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo, dependiendo exclusivamente de



dicho empleador la selección de las personas encargadas de la prestación del servicio.

A lo largo de la evolución del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar y de las modalidades de atención a la primera infancia, un número significativo de personas que iniciaron su labor como madres y padres comunitarios fueron adquiriendo conocimientos, habilidades y competencias técnicas en el cuidado, acompañamiento pedagógico y desarrollo integral de la niñez. Este proceso de formación y cualificación progresiva les permitió, con el tiempo, transitar hacia otras modalidades de atención integral a la Primera Infancia del ICBF, particularmente aquellas de carácter institucional o con mayores niveles de profesionalización. Dicho tránsito ha constituido un reflejo del compromiso y la experiencia acumulada por estas personas en el territorio, así como de la transformación y fortalecimiento del propio modelo de atención a la primera infancia, que ha tendido hacia la cualificación del talento humano y la mejora continua en la calidad del servicio.

Actualmente, una de las líneas del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” - Ley 2294 de 2023- es la generación de condiciones para un trabajo digno y decente del talento humano vinculado a la atención a la primera infancia, reconociendo en especial el rol histórico de madres y padres comunitarios. Como respuesta, especialmente a las disposiciones de los artículos 82 y 137 del enunciado Plan, se expidió el Decreto 0586 de 2025 “*Por el cual se modifica el Decreto 2489 de 2006 y se dictan otras disposiciones*” a través del cual se modifica la nomenclatura y clasificación de empleos de la Rama Ejecutiva del orden nacional en el nivel asistencial, adicionando:

Nivel Jerárquico	Denominación del empleo	Código	Grado
Asistencial	Madre Comunitaria	4157	05

Fuente: Artículo 1 del Decreto 0586 de 2025.

Así, la formalización laboral de las madres y padres comunitarios ha sido objeto de un reconocimiento paulatino por parte del ordenamiento jurídico colombiano, como resultado de la trascendencia histórica, social y pedagógica que estas figuras han tenido en la garantía efectiva de los derechos de la niñez y en la consolidación de los servicios de atención integral a la primera infancia. Este proceso refleja el compromiso del Estado con la dignificación de su labor, el fortalecimiento del talento humano y la progresiva materialización de los principios de trabajo decente y protección social.

**Trabajadores Hogares Infantiles:**



En la década de 1970, Colombia carecía de modelos estatales de atención y educación preescolar para niños menores de siete años. En 1970, una misión de la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomendó al Gobierno Nacional establecer un programa de atención integral para esta población, promoviendo también la estabilidad familiar. Esta recomendación condujo a la creación de los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIPs), hoy conocidos como Hogares Infantiles, mediante la expedición de la Ley 27 de 1974.

Los Hogares Infantiles fueron concebidos para atender a niños menores de siete años, especialmente aquellos cuyas madres trabajaban fuera del hogar. Además de proporcionar cuidado y educación preescolar, estos centros funcionaron como espacios comunitarios para promover acciones y proyectos de desarrollo social. La coordinación entre agencias de bienestar públicas y privadas fue esencial para ampliar la cobertura a sectores de bajos recursos.

Con el tiempo, el modelo evolucionó incluyendo servicios de nutrición, salud, educación, promoción social y protección legal, consolidándose como una estrategia integral de atención a la primera infancia. Los Hogares Infantiles del ICBF han sido y serán una respuesta estatal significativa para garantizar los derechos de la primera infancia en Colombia. A lo largo de las décadas, han evolucionado para adaptarse a las necesidades cambiantes de la sociedad, enfrentando desafíos y buscando mejorar la cobertura y calidad de la atención. Su historia refleja el compromiso del Estado colombiano con el bienestar de las niñas y los niños, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad.

En este sentido, Colombia ha avanzado en la apuesta política y técnica que garantiza el derecho a la educación inicial en el marco de la atención integral de las niñas y los niños, materializada en la Ley 1804 de 2016. Esta Ley propone realizar intervenciones desde un enfoque diferencial que valore la diversidad, cuando así lo demande la realidad, contexto y situación de la Primera Infancia, particularmente de aquellas niñas y niños que habitan en espacios rurales, que pertenecen a grupos étnicos, personas con discapacidad o víctimas del conflicto armado.

En esta misma línea, teniendo en cuenta lo definido en la Ley 1804 de 2016, que establece como función del ICBF la de *“Organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de acuerdo con los referentes técnicos para tal fin y en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”*, se han consolidado los servicios de educación inicial de la modalidad Institucional.



La modalidad institucional, cuenta con diferentes espacios que promueven y potencian el desarrollo integral de niñas y niños a través de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral, con el fin de dar a los padres de familia y cuidadores la confianza y tranquilidad de que sus hijos tendrán oportunidades para un óptimo desarrollo y aprendizaje. Uno de los servicios de esta modalidad de atención, son los denominados Hogares Infantiles – HI, los cuales se consolidan como el escenario que aporta a la promoción intencionada el desarrollo integral y el aprendizaje de las niñas y los niños en primera infancia a través de una educación inicial de calidad, con la participación de talento humano idóneo y pertinente de acuerdo con los diferentes componentes de la atención integral, responsable de planear y gestionar de manera articulada y armónica las condiciones materiales que hacen efectivos todos los derechos de las niñas y los niños, así como de generar oportunidades de expresión y comunicación con pares, adultos, y diversidad de experiencias que les permitan construir y comprender el mundo, en coherencia con una concepción de niña y niño como sujeto integral, activo y participe de su proceso de desarrollo.

Es importante destacar que los Hogares Infantiles no actúan de manera aislada en su papel educativo, ya que la atención integral de las niñas y los niños es también una responsabilidad compartida entre el Estado y la familia. En este sentido, en los Hogares Infantiles se coordinan y articulan las acciones estatales relacionadas con nutrición, salud, formación y acompañamiento a las familias y cuidadores de los menores de seis años, promoviendo actividades que fortalezcan la atención y la educación inicial, en consonancia con las características, necesidades y demandas propias de las niñas y los niños.

#### **Madres Sustitutas:**

Los Hogares Sustitutos, comienzan a estructurarse en la década de los años 70, creándose como una modalidad familiar y comunitaria orientada a prevenir la deprivación afectiva de los niños, niñas y adolescentes que se presentaba en las instituciones, buscando proporcionarles experiencias de vida en familia y la formación de vínculos afectivos, acogiendo niñas y niños menores de doce años. Se privilegiaba la ubicación de las niñas y los niños de cero a siete años que habían sido abandonados, estaban extraviados, en peligro o en proceso de adopción, sus padres presentaban alguna enfermedad, estaban en detención preventiva, incursos en algún proceso penal, tenían trastornos mentales o presentaban problemas de alcoholismo.

En el año 1974 se elaboraron los primeros lineamientos para orientar el trabajo del ICBF con los Hogares



Sustitutos. Posteriormente, en 1985, se consolidó la figura del cuidado solidario, ejercido por vecinos y miembros de la familia extensa, quienes asumían las funciones de la familia biológica frente a las dificultades que se presentaban en su interior. En esta etapa se incluyó a niñas y niños con afectaciones físicas o mentales en situaciones familiares de pobreza, con padres agresores y maltratantes procedentes de zonas urbanas y rurales. En 1989 los Hogares Sustitutos comenzaron a desarrollarse de acuerdo con lo previsto en el Código del Menor, expedido mediante el Decreto 2737 de 1989.

En el año 1995 se afianzan los propósitos de solidaridad y compromiso comunitario en la protección de las niñas y los niños, fomentando la formación integral y la disminución de la ruptura de vínculos afectivos. Con las niñas, los niños y los adolescentes que, en ese momento se decía eran “de difícil adopción”, se buscó crear lazos afectivos con alguna familia y con la comunidad, de tal modo que se favoreciera su sentido de identidad y pertenencia. Para 1997 se incluyeron en la modalidad a las niñas, los niños y los adolescentes con discapacidad sensorial y se incrementó la atención a aquellas víctimas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil, conflicto armado y explotación sexual y laboral.

Ante las crecientes demandas sociales de protección a la niñez, a partir del año 2001, se consideró necesario actualizar los lineamientos de los “Hogares Sustitutos y Amigos”, haciendo explícito el enfoque de garantía de derechos y la protección integral de la niñez que exige el concurrir de todas las instituciones en forma coordinada y racional como una unidad de esfuerzos conjuntos, racionalizando gastos, articulando servicios y buscando mecanismos para que la misma comunidad y la familia generaran estrategias de promoción, prevención y protección de los derechos fundamentales de las niñas, los niños y los adolescentes.

En ese orden, con el fin de mejorar la gestión institucional y la articulación entre las diferentes dependencias del ICBF surgió la necesidad de modificar los lineamientos internos administrativos de Hogares Sustitutos, nombrándose como “Hogares sustitutos y Amigos” los cuales fueron aprobados mediante la Resolución No. 578 de 2005.

En dichos lineamientos se tuvo en cuenta el marco normativo para ese entonces y la metodología de organización y funcionamiento del servicio, con el fin de cualificar la atención en las diferentes modalidades, así como la evolución de la atención del servicio en Hogares Sustitutos, teniendo como reto, aplicar como último recurso la ubicación en modalidades de tipo institucional para la protección de las niñas, los niños y los adolescentes en situación de peligro o abandono, considerando como base el comportamiento histórico que mostraba un porcentaje muy alto de las medidas de protección, con el consecuente aislamiento y



dificultad para la integración al medio familiar y social de las niñas, los niños y los adolescentes.

Con la expedición de la Ley 1098 de 2006 se definió el Hogar Sustituto como una medida de protección provisional adoptada por la autoridad competente, mediante la cual un niño, niña o adolescente es ubicado en una familia que asume el compromiso de brindarle el cuidado y la atención necesarios en reemplazo de su familia de origen. Esta medida debe aplicarse por el menor tiempo posible, atendiendo a las circunstancias del caso y a los fines perseguidos, sin superar en ningún evento los seis (6) meses. Para su sostenimiento, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar otorgará un aporte mensual destinado exclusivamente a cubrir los gastos del niño, niña o adolescente. Durante la vigencia de la medida, el Instituto se subrogará en los derechos frente a las personas que, por ley, estén obligadas a suministrar alimentos al menor de edad. En todo caso, no se generará vínculo laboral alguno entre el ICBF y las familias responsables del Hogar Sustituto.

Con la entrada en vigor de la Ley 1098 de 2006, se ajustaron los lineamientos técnicos – administrativos aprobados mediante las resoluciones No. 2365 del 24 de septiembre de 2007 y No. 912 del 7 de mayo de 2007. Para el año 2010, se expidió el Lineamiento Técnico – Administrativo de la Modalidad Hogar Sustituto, con la Resolución No. 5930 de 2010, el mismo actualizó la Ruta de Actuaciones, modelo de atención, criterios de ubicación y forma de administración de la modalidad. Las orientaciones técnicas de la Modalidad Hogares Sustitutos se incluyeron en el Lineamiento Técnico de Modalidades, el cual fue aprobado con la Resolución No. 1520 del 23 de febrero del 2016.

Finalmente, en el año 2021 mediante Resolución No. 4201 de julio 5, modificada a través de la Resolución No. 3370 del 28 de junio del 2022 se expidió el Manual Operativo de Acogimiento Familiar -Hogar Sustituto cuyo objetivo principal es establecer todos los parámetros que, para la operación de la Modalidad Hogares Sustitutos, deben tener presentes tanto el ICBF como las entidades territoriales y operadores de la modalidad en todo el territorio nacional.

#### **Razones que justifican su expedición:**

El proceso de formalización laboral de las madres comunitarias, trabajadores(as) de hogares infantiles y madres sustitutas ha tenido un reconocimiento progresivo en el ordenamiento jurídico colombiano, en atención a la importancia histórica de estas figuras en la garantía de los derechos de la niñez.

El Plan Nacional de Desarrollo – Ley 2294 de 2023 - estableció en el artículo 82 como política de Estado, la



facultad de las entidades de la Administración Pública para adecuar sus plantas de personal y crear nuevas modalidades de vinculación laboral. Adicionalmente, el artículo 137 dispuso que el Gobierno Nacional, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el ICBF, desarrolle los instrumentos normativos para avanzar, de manera progresiva y gradual, en la formalización laboral de las madres y padres comunitarios vinculados a los Hogares Comunitarios de Bienestar.

Estas disposiciones recogen la necesidad de avanzar hacia el reconocimiento laboral y la estabilidad en el empleo de quienes, durante décadas, han contribuido al cuidado, protección y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes en Colombia.

Posteriormente, el artículo 68 de la Ley 2466 de 2025 establece que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- vinculará de forma progresiva a las madres comunitarias de las modalidades de primera infancia del ICBF y a los(as) trabajadores(as) de los hogares infantiles de la modalidad institucional en su planta de personal en calidad de trabajadoras oficiales. De igual manera, dispone que las madres sustitutas serán formalizadas laboralmente, proceso que se adelantará de manera gradual y progresiva, considerando de forma prioritaria la figura de trabajador oficial, en los siguientes términos:

***“ARTÍCULO 68. Vinculación de las madres comunitarias, trabajadores(as) de hogares infantiles y madres sustitutas. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) vinculará de forma progresiva a las madres comunitarias que estén en las modalidades de primera infancia del ICBF y trabajadores(as) de los hogares infantiles de la modalidad institucional en su planta de personal en calidad de trabajadoras oficiales.***

*A su vez las madres sustitutas serán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo. Esta formalización se realizará de forma progresiva, para lo cual el ICBF considerará prioritariamente la figura de trabajador oficial.*

***Parágrafo 1°. El ICBF establecerá la progresividad para la vinculación de las y los trabajadores en un término no mayor a doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, los cuales estarán acorde a lo dispuesto en la Ley 2294 de 2023.***

***Parágrafo 2°. Para la vinculación progresiva de las madres comunitarias, trabajadores de hogares infantiles y madres sustitutas en la planta de personal del ICBF, se considerará como meta la***



*implementación total para el año 2029, sin perjuicio de lo establecido en la reglamentación o en su desarrollo técnico; o antes si la disponibilidad presupuestal lo permite.*

**Parágrafo 3°.** *La implementación del presente artículo se realizará de forma progresiva en armonía con la disponibilidad presupuestal de la entidad en cada vigencia fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.*

**Parágrafo 4°.** *Una vez formalizada la vinculación laboral por parte del ICBF, las madres comunitarias, trabajadores de hogares infantiles y madres sustitutas dejarán de ser beneficiarias de los reconocimientos económicos previstos en la Ley 1607 de 2012, en ningún caso serán concurrentes.*

Por lo anteriormente expuesto, y en atención a lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 68 de la Ley 2466 de 2025, que atribuye expresamente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— la competencia para establecer la progresividad en la vinculación de las madres comunitarias, trabajadores(as) de hogares infantiles y madres sustitutas, se hace necesaria la expedición del presente acto administrativo, mediante el cual se reglamentan los principios y los criterios que orientarán dicho proceso. Esta reglamentación se emite en cumplimiento del mandato legal y en armonía con los principios de gradualidad, progresividad, interés superior de los niños, niñas y adolescentes, necesidad del servicio en el territorio, sostenibilidad fiscal, y garantía de derechos laborales.

## **2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

La presente Resolución se aplica en el orden nacional y sus disposiciones son de obligatorio cumplimiento para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF en lo relacionado con la formalización laboral progresiva prevista en el artículo 68 de la Ley 2466 de 2025.

Son destinatarios de la presente Resolución:

1. Las Madres Comunitarias.
2. Las Madres Transitadas entendidas como aquellas personas que, habiendo ejercido como madres comunitarias, pasaron posteriormente a vincularse en algún otro servicio o modalidad de atención a la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
3. Las y los trabajadores(as) de los Hogares Infantiles de la modalidad institucional



Así mismo, las disposiciones aquí contenidas también obligan a las dependencias y funcionarios del ICBF responsables de la gestión administrativa, técnica y presupuestal requerida para la implementación de lo previsto en la presente resolución.

### **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

#### **3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

En lo que se refiere a la normatividad de rango constitucional, se cuenta con las siguientes disposiciones:

El artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, a través del cual se reconoce la familia como núcleo fundamental de la sociedad, señalando que el Estado y la sociedad deben garantizar su protección integral. Dispone que cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y el Estado deberá sancionarla. Establece además que los hijos, habidos dentro o fuera del matrimonio, adoptados o procreados naturalmente, tienen iguales derechos y deberes y señala la reglamentación por parte de la ley de una progenitura responsable. Su texto literal versa:

*«Artículo 42. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*

*El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.*

*La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.*

*Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.*

*Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.*

*Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con*



*asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable [...]*

El artículo 44 de la Carta Magna, a través del cual se consagran los derechos fundamentales de los niños y niñas, precisando que deben gozar de protección reforzada frente a cualquier forma de amenaza o vulneración y que sus derechos prevalecen sobre los de los demás. Este artículo impone asimismo a la familia, la sociedad y el Estado la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo integral. Su texto literal versa:

*«Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

*La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.*

*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.*

El artículo 53 de la Carta Fundamental a través del cual se ordenó expedir el estatuto del trabajo y se fijaron los principios mínimos fundamentales que deben inspirar cualquier vínculo laboral, entre ellos la primacía de la realidad sobre las formalidades, la estabilidad laboral, la igualdad de oportunidades y la remuneración mínima vital. Su texto literal versa:

*Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:*

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos*



*establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

*El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.*

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.*

El artículo 93 de la Ley Suprema, el cual dispone que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Artículo en el cual se encuentra fundamentado el bloque de constitucionalidad, a través del cual ingresan al ordenamiento jurídico colombiano los tratados y convenciones internacionales ratificados que, para el caso que nos atañe, consagran derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Su texto literal versa:

*Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.*

*El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.*

*La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito*



*de la materia regulada en el.*

El artículo 189 de la Constitución, a través del cual se establece la potestad reglamentaria del Presidente de la República y su competencia para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la ejecución de las leyes, así como su deber de velar por la adecuada administración y destinación de los recursos públicos.

Este artículo respalda jurídicamente la facultad del Ejecutivo para reglamentar lo previsto en las leyes, tal como lo señala la literalidad de su texto:

*Artículo 189. [...] Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...] 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. [...] 20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.»*

A ello se suma lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-484 de 1995, a saber:

*Para la Corte, los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado, como entidades descentralizadas están dotados de un conjunto de cualidades, entre las cuales se destaca la autonomía administrativa, con la cual cuenta la entidad para organizarse y gobernarse a sí misma; la personalidad jurídica y el patrimonio independiente son dos elementos concebidos en apoyo de la autonomía administrativa de estos entes descentralizados, pues son garantía de independencia en el desarrollo de sus actividades; además, la autonomía a través de la descentralización conduce a una mayor libertad de las diversas instancias en la toma de decisiones, y como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la cual se mide por la incidencia que una entidad descentralizada tiene en el desarrollo y en la aplicación de normas jurídicas.*

En lo que respecta al ámbito de disposiciones de carácter legal, resulta especialmente relevante la Ley 489 de 1998, la cual no sólo regula la estructura, organización y funcionamiento de la Administración Pública en el orden nacional, sino que también establece las competencias de sus organismos y entidades. En virtud de lo dispuesto en los artículos 5 y 59 de la citada Ley, los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades de la Rama Ejecutiva están facultados para expedir los actos administrativos necesarios



para el cumplimiento de sus funciones. De manera complementaria, el artículo 119 reconoce y ordena la publicación en el Diario Oficial de los actos administrativos de carácter general expedidos por órganos y entidades del orden nacional.

Ahora bien, continuando con las disposiciones de carácter legal, se destaca el artículo 7 de la Ley 1098 de 2006, el cual desarrolla el concepto de protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Este comprende el reconocimiento de los menores como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato, en aplicación del principio del interés superior. Asimismo, señala que la protección integral se materializa a través del conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se implementen en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos. En los términos del propio artículo:

*ARTÍCULO 7. PROTECCIÓN INTEGRAL. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.*

*La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.*

De otra parte, el artículo 82 de la Ley 2294 de 2023, Ley “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 Colombia potencia mundial de la vida”, regula la formalización del empleo público en condiciones de equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia. Al respecto la norma dispone:

**Artículo 82. Formalización del empleo público en equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia.** *El Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, liderará el diseño e implementación de un plan de formalización del empleo público, que contribuya a que los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública provean todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y se haga un uso racional de la contratación por prestación de servicios. El Departamento Administrativo de la Función Pública propondrá los ajustes normativos necesarios para viabilizar la transformación institucional del Estado.*



*Todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios, estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.*

**Parágrafo 1°.** *Cuando se vayan a proveer empleos a través de una planta temporal nueva, como una de las maneras de formalizar el empleo, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015 respecto de su provisión, se deberá garantizar en condiciones de igualdad la inclusión principalmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con identidad de género diversa y otras poblaciones vulnerables, buscando siempre la paridad de género, de acuerdo con lo dispuesto en las normas para estos efectos. Lo anterior, también será aplicable cuando los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública amplíen, modifiquen o provean sus plantas de personal.*

**Parágrafo 2°.** *El Departamento Administrativo de la Función Pública diseñará los lineamientos técnicos necesarios para que los procesos de formalización sean complementarios con otros procesos de fortalecimiento institucional en los órganos, organismos y entidades de la administración pública, contemplando la cualificación del empleo público, y promoviendo la eficiencia del gasto.*

De esta manera, el artículo 82, se convierte en norma referente en el proceso de formalización laboral progresiva, pues exige que la vinculación se adelante en condiciones de equidad, en armonía con los objetivos de fortalecimiento institucional y eficiencia del gasto público.

En ese mismo sentido, otra de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo es el artículo 137 de la Ley 2294 de 2023 a través del cual se le asigna al Gobierno Nacional, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el ICBF, la responsabilidad de desarrollar instrumentos normativos que permitan la formalización laboral progresiva y gradual de madres y padres comunitarios en el marco de las restricciones fiscales y de gasto, y cuyo texto es el siguiente:

**ARTÍCULO 137.** *El Gobierno Nacional en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el ICBF, de manera armónica desarrollará los instrumentos*



*normativos que permitan la formalización laboral de manera progresiva y gradual de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de las madres y padres comunitarios que se encuentren laborando en el servicio de Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas de atención al momento de la expedición de la presente ley.*

Finalmente, en el marco de las disposiciones de carácter legal, debe enunciarse el artículo 68 de la Ley 2466 de 2025, mediante el cual se ordena la reglamentación progresiva de la vinculación de madres comunitarias, sustitutas y trabajadores de hogares infantiles y el cual versa:

*“ARTÍCULO 68. Vinculación de las madres comunitarias, trabajadores(as) de hogares infantiles y madres sustitutas. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) vinculará de forma progresiva a las madres comunitarias que estén en las modalidades de primera infancia del ICBF y trabajadores(as) de los hogares infantiles de la modalidad institucional en su planta de personal en calidad de trabajadoras oficiales.*

*A su vez las madres sustitutas serán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo. Esta formalización se realizará de forma progresiva, para lo cual el ICBF considerará prioritariamente la figura de trabajador oficial.*

*Parágrafo 1°. El ICBF establecerá la progresividad para la vinculación de las y los trabajadores en un término no mayor a doce (12) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, los cuales estarán acorde a lo dispuesto en la Ley 2294 de 2023.*

*Parágrafo 2°. Para la vinculación progresiva de las madres comunitarias, trabajadores de hogares infantiles y madres sustitutas en la planta de personal del ICBF, se considerará como meta la implementación total para el año 2029, sin perjuicio de lo establecido en la reglamentación o en su desarrollo técnico; o antes si la disponibilidad presupuestal lo permite.*

*Parágrafo 3°. La implementación del presente artículo se realizará de forma progresiva en armonía con la disponibilidad presupuestal de la entidad en cada vigencia fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.*

*Parágrafo 4°. Una vez formalizada la vinculación laboral por parte del ICBF, las madres comunitarias,*



*trabajadores de hogares infantiles y madres sustitutas dejarán de ser beneficiarias de los reconocimientos económicos previstos en la Ley 1607 de 2012, en ningún caso serán concurrentes.*

En este sentido, a la luz de la citada norma, es el legislador quien otorga expresamente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— la competencia para definir los criterios y mecanismos técnicos que orienten la progresividad de la vinculación, así como determinar las etapas, metas y condiciones necesarias para garantizar su implementación gradual, en armonía con la disponibilidad presupuestal de cada vigencia fiscal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Cabe destacar que no es la primera ocasión en que el legislador confiere expresamente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— la facultad para expedir reglamentaciones específicas en el ámbito de sus competencias. Un antecedente de ello se encuentra en el artículo 208 de la Ley 1955 de 2019 —por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022—, disposición mediante la cual el Congreso de la República autorizó al ICBF para reglamentar un mecanismo que permitiera otorgar el aval a la autoridad administrativa competente para la ampliación del término del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). Este precedente normativo reafirma la confianza del legislador en la idoneidad técnica y administrativa del Instituto para desarrollar reglamentaciones de carácter especializado que contribuyan al cumplimiento de su mandato legal y a la garantía efectiva de los derechos de la niñez.

### **3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

Las normas citadas en el anterior numeral se encuentran vigentes y constituyen el fundamento jurídico para este proyecto de Resolución.

### **3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

Para este punto resulta importante precisar las diferencias entre servidor público, funcionario público, empleado público y trabajador oficial; considerando que la interpretación normativa y la aplicación de la Ley 2466 de 2025 dependen de estas categorías:

En primer lugar, es preciso señalar que, la Constitución Política establece en sus artículos 123 y 125 lo siguiente:



**ARTICULO 123.** *Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*

*Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.*

*La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.*

**ARTICULO 125.** *Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.*

*Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.*

*El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.*

*El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley [...]*

Así pues, en cuanto a los términos servidor y funcionario público, la Sección Segunda, Subsección B, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, con ponencia de la Doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez, de fecha 26 de julio de 2018 y radicado número 11001-03-25-000-2014-01511-00(4912-14), señaló que:

*El Constituyente Primario utilizó de forma general el concepto de «servidor público» para comprender a todas las personas naturales que tienen una relación laboral con el Estado, y trabajan a su servicio para efectos de asegurar el cumplimiento de sus fines constitucionales. para referirse a ellos en forma genérica la Carta también emplea la expresión «funcionarios», tal como se evidencia en los artículos 118, 125, 135, 178, 179, 180, 189, 201, 208, 214, 235, 249, 253, 255, 256, 257, 260, 268, 277, 278, 279, 292, 300, 313, 315 y 354.*



La corporación, en la misma sentencia dentro del citado proceso 4912-14, señaló además lo siguiente respecto de su clasificación y formas de vinculación:

*La clasificación tradicionalmente acogida por la legislación, la jurisprudencia y la doctrina comprende dentro de este género [servidor público]: (i) los empleados públicos y (ii) los trabajadores oficiales. (...) empleados públicos son las personas naturales vinculadas a la administración pública en virtud de una relación legal y reglamentaria, es decir, a través de un acto administrativo de nombramiento, mientras que los trabajadores oficiales lo son a través de un contrato de trabajo.*

Por su parte, y en mismo sentido, la Corte Constitucional mencionó en Sentencia C-681 de 2003 que:

*“Las personas naturales que ejercen la función pública establecen una relación laboral con el Estado y son en consecuencia funcionarios públicos. Desde el punto de vista general, la definición es simple. Sin embargo, existen diversas formas de relación y por consiguiente diferentes categorías de funcionarios públicos. La clasificación tradicional comprende los empleados públicos y los trabajadores oficiales [...]”.*

En atención a lo citado, los términos servidor y funcionario público son la denominación general para las personas que desempeñan cargos con entidades del Estado en cualquiera de sus ramas, organismos o modalidades de vinculación. Es decir, engloba a los miembros de corporaciones públicas, a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales.

Respecto a los trabajadores oficiales, el Consejo de Estado en sentencia 47001-23-33-000-2014-00248-01(0296-17) C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez, precisó que estos *“corresponden a las personas que se vinculan por contrato de trabajo para atender labores complementarias de la Administración relacionadas con el objeto social de las empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta, salvo los de nivel directivo, que son empleados públicos, o con el mantenimiento de una obra pública, conforme al Artículo 5º del Decreto Ley 3135 de 1968”*

Ahora bien, la diferencia entre empleados públicos y trabajadores oficiales, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública en su concepto 299081 de 2022 y concepto 168691 de 2023, radica en que los primeros son aquellas personas vinculadas



a la administración mediante una relación legal y reglamentaria, regida por normas de derecho público, sujetas al régimen de carrera administrativa y cuya vinculación no se da mediante un contrato de trabajo, sino por acto administrativo de nombramiento y posesión. Por otro lado, los trabajadores oficiales son aquellos vinculados a la entidad estatal mediante contrato de trabajo, sujetos al Código Sustantivo del Trabajo, salvo en aspectos especiales de derecho público. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional y el régimen laboral colombiano, esta última categoría permite garantizar derechos laborales y prestaciones sociales, pero sin desconocer que no se trata de empleados públicos, ni servidores sujetos al régimen de carrera administrativa.

La diferenciación expuesta resulta esencial para el presente proyecto normativo, en la medida en que la población objeto no será reconocida como empleada pública, sino como trabajadora oficial. Esta definición asegura el acceso a derechos laborales y prestacionales bajo un régimen de carácter contractual, sin conferir la calidad de servidores sujetos a carrera administrativa.

De conformidad con lo expuesto se debe advertir que existirán diversas formas de vinculación durante el periodo de progresividad, los lineamientos técnicos y la normatividad vigente continuarán aplicándose de manera complementaria, hasta tanto culmine el proceso de formalización total previsto para el año 2029.

Es por esto por lo que se relacionan las modificaciones a las disposiciones previas así:

En relación con la Ley 1607 de 2012 y su Decreto reglamentario 289 de 2014, cabe precisar que estas disposiciones regulan la vinculación de las madres comunitarias con base en un esquema de formalización que no las reconoce como trabajadoras oficiales, sino bajo un régimen de contratación privada a través de operadores que, si bien garantiza un salario mínimo, excluye la calidad de servidoras públicas a la luz de dicha vinculación entre particulares. Ahora bien, con base en el artículo 137 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) y, en el artículo 68 de la Ley 2466 de 2025, se dispuso una nueva forma de vinculación progresiva, en forma directa con el ICBF, para las madres comunitarias y trabajadores de hogares infantiles en calidad de trabajadores oficiales; además de incorporar un mandato para la formalización de las madres sustitutas considerando prioritariamente la figura de trabajador oficial.

En cuanto al artículo 59 de la Ley 1098 de 2006, si bien en su momento estableció la naturaleza voluntaria y solidaria de la labor de las madres sustitutas y la inexistencia de vínculo laboral con el ICBF, también debe



advertirse que el artículo 68 de la Ley 2466 de 2025, introduce un mandato claro de formalización laboral progresiva que podría llegar a suponer una vinculación directa con el Estado.

Así pues, debe advertirse que la regulación contenida en el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, en el Decreto 289 de 2014 y en el artículo 59 de la Ley 1098 de 2006 no pueden entenderse derogadas con la expedición del artículo 137 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026) ni tampoco por parte del artículo 68 de la Ley 2466 de 2025; por tanto todas las normas coexisten, no se excluyen entre sí dado que operan de manera complementaria en un escenario de transición regulatoria que culminará en la plena formalización laboral hacia 2029.

En este contexto, se precisa que el proyecto de resolución no tiene vocación derogatoria frente a la Ley 1607 de 2012, ni frente al Decreto 289 de 2014, ni tampoco frente al artículo 59 de la Ley 1098 de 2006. El alcance de la resolución se circunscribe al desarrollo reglamentario de los mandatos más recientes (artículo 137 de la Ley 2294 de 2023 y artículo 68 de la Ley 2466 de 2025). Así pues, la resolución se concentra, bajo el mandato del artículo 68 de la Ley 2466 de 2025, en establecer criterios para avanzar de manera gradual y progresiva en la implementación de la formalización, siguiendo los lineamientos definidos por el legislador. No se trata entonces de reemplazar o desconocer las disposiciones anteriores, que continúan vigentes en lo que resulte pertinente, sino de complementarlas y articularlas con los nuevos mandatos, mientras se desarrolla el proceso de transición.

Finalmente, la resolución una vez expedida resulta una herramienta importante para ser tenida en cuenta en la interpretación integral de todos los lineamientos técnicos y operativos del ICBF hasta que los mismos sean modificados por cada una de las áreas competentes, según la necesidad del servicio.

### **3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

En el proceso de construcción del presente proyecto normativo, resulta indispensable revisar la jurisprudencia emanada de los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, en tanto orienta la interpretación sobre la naturaleza jurídica de las madres comunitarias, los trabajadores de hogares infantiles y las madres sustitutas, así como sobre la obligación estatal de avanzar en la dignificación de su labor mediante medidas progresivas que reconozcan su aporte social y garanticen condiciones laborales justas:



En primer lugar, en lo que respecta a la naturaleza del servicio prestado por las madres sustitutas, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-580A de 2011, señaló —con fundamento en el artículo 44 de la Constitución Política— que cuando un menor carece de una familia que lo asista y proteja, ya sea por abandono, ausencia o incumplimiento de las obligaciones parentales, corresponde al Estado, de manera subsidiaria, garantizar su asistencia y protección. Sumario, dado que las niñas, los niños y adolescentes son también destinatarios principales de la solidaridad social, ante la falta de su familia de origen, tienen derecho a recibir apoyo y acompañamiento por parte de otras personas. En ese sentido, afirmó la Corporación que el artículo 67 del Código de la Infancia y la Adolescencia observa la obligación del Estado de reconocer el cumplimiento de dicho deber de solidaridad por parte de la familia diferente a la de origen que asume la protección permanente de niños, niñas y/o adolescentes, asegurándoles condiciones adecuadas para el desarrollo armónico e integral de sus derechos. Lo anterior, adquiere especial relevancia en el caso de las madres sustitutas, cuya labor materializa de manera concreta el principio de solidaridad, al ofrecer cuidado, afecto y protección a los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, contribuyendo así a la efectividad del interés superior de los menores de edad y a la realización del mandato estatal de protección integral.

De otra parte, respecto a las madres comunitarias, el Consejo de Estado dentro del proceso con radicado No. 11001-03-24-000-2014-00386-00 del año 2022 reconoció que las madres comunitarias, por décadas, han desarrollado actividades dirigidas a democratizar los programas para la infancia; es decir, que vinculan activamente a las familias y a la misma comunidad, para el logro de objetivos que responden al Estado Social de Derecho en el que se enmarca Colombia, tales como la atención y apoyo a los problemas rurales y urbanos de desnutrición, abandono, escolaridad mínima, pobreza extrema, entre otros y que, dicha labor constituye un aporte a la sociedad que debe ser objeto de contraprestación en dinero.

En cuanto a la progresividad de los derechos de las madres comunitarias, la sentencia T-628 de 2012 estimó que en virtud de los artículos 13 y 43 de la Constitución Política y del artículo 2, literal f) de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, el Estado colombiano estaba en la obligación de tomar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para eliminar normas o políticas discriminatorias contra la mujer. En consecuencia, ordenó al ICBF iniciar, liderar y coordinar de forma inmediata un proceso interinstitucional y participativo de diseño y adopción de tales medidas, que asegurase que, de manera progresiva pero pronta, las madres comunitarias de tiempo completo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar devengarán, al menos, el salario mínimo legal mensual vigente. Esta sentencia fue acogida por el legislador y el Gobierno Nacional mediante la expedición del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 y del Decreto 289 de 2014, instrumentos que materializaron el



reconocimiento laboral y prestacional mínimo a favor de las madres comunitarias, sentando así un precedente normativo que abrió el camino hacia la formalización progresiva del talento humano que presta servicios en el marco de la atención integral a la primera infancia.

Sin embargo, y en parte atendiendo la realidad anterior y posterior a la expedición del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 y del Decreto 289 de 2014, la Corte Constitucional ha sostenido de manera consistente que la relación entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— y las madres comunitarias no constituye un contrato laboral.

En la Sentencia T-447 de 2018 la Corporación señaló expresamente que *“con anterioridad a la Ley 1607 de 2012 y al Decreto 289 de 2014, las madres comunitarias no tuvieron vínculo o relación laboral con los organismos o entidades responsables por la ejecución del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, lo cual supone que estos últimos no estaban obligados legalmente al pago de aportes parafiscales en favor de las primeras”*. De igual forma respecto de las madres sustitutas, en la citada jurisprudencia, la Corte reafirmó la *“regla fundada en el hecho de que la legislación vigente como la propia jurisprudencia han descartado expresamente que entre las madres sustitutas y el ICBF exista una relación laboral. Ello, bajo el entendido de que dicho programa se fundamenta en una labor solidaria de carácter social. Por tanto, al no existir propiamente un vínculo de esta naturaleza, no se genera la obligación para el ICBF del pago de aportes parafiscales en favor de las madres sustitutas”*.

Así mismo, en la Sentencia SU-273 de 2019 la Corte reafirma la línea de razonamiento establecida en la Sentencia SU-079 de 2018, señalando que la participación de las madres comunitarias en los programas del ICBF es una contribución voluntaria al bienestar infantil. La Corte enfatiza que la denominada beca otorgada por la entidad tiene un carácter de ayuda económica destinada a la atención de los niños y las niñas, reiterando la ausencia de subordinación y dependencia y, por ende, la inexistencia de un contrato laboral.

Por su parte, y con relación a trabajadores de hogares infantiles, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en la Sentencia SL-4430 de 2018 (rad. 54744), concluyó que el ICBF no es empleador directo ni responde solidariamente por las obligaciones laborales de las entidades operadoras de hogares infantiles, dado que su vinculación se materializa mediante contratos de aporte regulados por un régimen jurídico especial (Ley 7 de 1979 y Decreto 2388 de 1979). Este precedente evidencia la fijación de un criterio, a través del cual los contratos de aporte del ICBF no generan solidaridad patronal con los trabajadores del



contratista; de modo que el único obligado laboral es el contratista, sin perjuicio de las garantías mínimas que el Estado debe procurar en la ejecución de estos programas.

Finalmente, el Consejo de Estado, en la Sentencia 117AG de 2020, analizó la procedencia de acciones de grupo interpuestas por madres comunitarias y sustitutas para reclamar diferencias salariales y acreencias laborales de manera retroactiva con fundamento en la Sentencia T-628 de 2012. La Corporación concluyó que no existía daño antijurídico ni obligación de reconocimiento retroactivo, pues el Estado había actuado conforme a la normativa vigente hasta la reforma introducida por la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 289 de 2014. En tal sentido, precisó que la formalización laboral posterior responde al principio de progresividad, sin efectos retroactivos sobre situaciones jurídicas consolidadas.

En consecuencia, aunque la jurisprudencia previa reiteró de manera consistente la inexistencia de una relación laboral entre el ICBF y las madres comunitarias o sustitutas, obedeciendo al marco normativo vigente en su momento, reconocen ambas corporaciones que la labor desarrollada por estos hombres y mujeres ha sido esencial para la materialización de derechos fundamentales de la niñez, la adolescencia y la promoción de la solidaridad social. En esa medida, las Altas Cortes han insistido en que el tratamiento jurídico de esta población no puede desconocer el principio de dignidad humana ni los compromisos internacionales asumidos por Colombia en materia de igualdad, trabajo decente y corresponsabilidad social, por lo cual la adopción de medidas progresivas orientadas a su formalización laboral responde a una exigencia constitucional de justicia material.

Con la expedición de nuevas disposiciones, tal como la que trae el artículo 68 de la Ley 2466 de 2025, que formaliza la vinculación de las madres comunitarias y de los trabajadores y trabajadoras de hogares infantiles bajo la figura de trabajador oficial, se modifica la situación jurídica hacia el futuro, garantizando el reconocimiento progresivo de derechos laborales y prestacionales. En el caso de las madres sustitutas, la norma dispone que se considerará prioritariamente esta figura para su formalización, lo cual no implica que deba adoptarse de manera obligatoria o exclusiva, sino que constituye un referente preferente dentro del proceso de definición de su modalidad de vinculación.

No obstante, en virtud del principio de irretroactividad de la ley y de la seguridad jurídica, estos efectos no pueden proyectarse hacia atrás ni alterar situaciones consolidadas bajo el régimen anterior. Así, la incorporación de estas figuras dentro de la categoría de trabajadores oficiales constituye una decisión



normativa de carácter prospectivo, que respeta el precedente judicial y la normatividad derogada, al tiempo que habilita un marco más garantista hacia el futuro.

### **3.5 Circunstancias jurídicas adicionales**

Además de las normas modificadas o sustituidas, y de la jurisprudencia relevante citada en los apartados anteriores, se identifican ciertas circunstancias jurídicas adicionales que deben ser consideradas para la expedición de la presente resolución:

En primer lugar, y tras el análisis de algunos procesos judiciales adelantados contra el ICBF en relación con madres comunitarias, madres sustitutas y trabajadores de hogares infantiles revela un escenario de alta conflictividad jurídica. En numerosos casos, los demandantes han alegado la existencia de un “contrato realidad”, sustentado en la prestación personal del servicio, la subordinación a lineamientos del ICBF y la existencia de pagos periódicos, aunque denominados “beca” o “aportes”. Si bien varios fallos han resultado favorables a la entidad, en otros se ha reconocido la existencia de obligaciones prestacionales y de seguridad social, generando condenas significativas. Este panorama obliga a adoptar medidas normativas que reduzcan la exposición a reclamaciones judiciales futuras y prevenir el daño antijurídico; razón por la cual surge la necesidad de reglamentar la progresividad en la vinculación de manera clara, diferenciada y financieramente sostenible.

Sumado a lo anterior, se observa un alto número de acciones de tutela interpuestas por esta población contra el ICBF —148 admisiones de tutelas registradas hasta agosto de 2025, en las que el ICBF fungió como accionado por madres comunitarias y sustitutas— con lo cual se evidencia que, más allá de la discusión contractual o prestacional, existen reclamaciones constantes sobre el goce efectivo de derechos fundamentales, entre ellos la salud, la seguridad social, la igualdad y la dignidad humana.

En este contexto, la figura de trabajador oficial se erige como la más idónea para la vinculación de madres comunitarias y trabajadores de hogares infantiles, en tanto reconoce la naturaleza social de su labor y sujeción al régimen laboral común, preservando al mismo tiempo la distinción frente al empleo público y las restricciones propias del derecho administrativo.

No obstante, en el caso de las madres sustitutas existe una dificultad particular: la modalidad de hogar sustituto implica que una familia acoge a un niño, niña o adolescente en situación de vulneración de derechos, garantizando su cuidado integral de manera permanente, es decir, las 24 horas del día, los 7 días de la



semana. Esta dedicación permanente contrasta con las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo sobre jornada laboral, descansos y tiempos de reposo (arts. 161 y ss.), lo que plantea un reto jurídico para encuadrar su labor dentro de la figura del trabajador oficial.

Por lo anterior, si bien el artículo 68 de la Ley 2466 de 2025 sugiere “considerar prioritariamente” la figura del trabajador oficial, debe advertirse que en el caso de las madres sustitutas la idoneidad de esta categoría resulta limitada. Ello hace necesario explorar una forma de vinculación, que garantice condiciones laborales y de seguridad social acordes con la dignidad de su labor, pero que al mismo tiempo respete la naturaleza particular del servicio de acogimiento familiar y su carácter de atención integral y continua.

Conforme a lo anterior, en la modalidad de vinculación debe tenerse en cuenta el sentido de solidaridad y corresponsabilidad social que caracteriza la figura de la madre sustituta. Por esta razón, no puede comprenderse únicamente desde la óptica de una relación laboral clásica, ya que estas madres asumen, en nombre de la comunidad y del propio Estado, el cuidado de niñas, niños y adolescentes que han visto vulnerados sus derechos y requieren de un entorno protector para su restablecimiento, además que en el ejercicio de la labor se genera un vínculo emocional que dificulta tomas decisiones frente al traslado o la reubicación.

La corresponsabilidad social adquiere aquí un papel fundamental en el cuidado y la protección de la niñez y la adolescencia, motivo por el cual la labor de la madre sustituta no debe reconocerse únicamente como un servicio, sino también como un acto de solidaridad social institucionalizado, orientado a reparar entornos vulnerados y garantizar el cuidado de niñas, niños y adolescentes en un ambiente de afecto y protección integral.

Por lo expuesto, en el caso de las madres sustitutas el ICBF determinara conforme al artículo 68 la alternativa jurídica idónea para la vinculación administrativa y la dignificación de la labor.

#### **4. IMPACTO ECONÓMICO**

El impacto económico se sujeta al concepto de viabilidad remitido por la Dirección de Planeación y Control de Gestión y la Dirección Financiera del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual se anexa

#### **5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL**



Se anexa concepto de viabilidad remitido por la Dirección de Planeación y Control de Gestión y la Dirección Financiera del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

El proyecto no genera impacto ambiental no afecta el patrimonio cultural de la Nación, pues su alcance es estrictamente laboral y administrativo.

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO**

Se anexa estudio técnico

Se anexa concepto de viabilidad presupuestal

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	N/A
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	N/A
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	N/A
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	N/A

**Aprobó:**

**JOSÉ MIGUEL RUEDA VÁSQUEZ**  
 Jefe Oficina Jurídica  
 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar



**DIANA MIREYA PARRA CARDONA**  
Secretaría General

**ADRIANA VELÁSQUEZ LASPRILLA**  
Subdirectora General

**JULIE PAULINE TRUJILLO VANEGAS**  
Directora de Primera Infancia

**BEATRIZ ADRIANA TIERRADENTRO**  
Directora de Protección

**MILTON FABIAN FORERO MELO**  
Director de Planeación y Control de Gestión

**OSCAR JAVIER MANRIQUE LADINO**  
Director de Financiera

**JAIME RICARDO SAAVEDRA PATARROYO**  
Dirección de Gestión Humana